

El Estado entre la idea mínima y la premium mobile en la economía. Un análisis conceptual

PÉREZ-RAMÍREZ, Rigoberto` † y RAMOS-ESCAMILLA, María``

Universidad Autónoma del Estado de México. Centro Universitario UAEM Valle de México.

`` Instituto Tecnológico de Pachuca, Carretera México-Pachuca Km. 87.5 C.P.42080 Col. Venta Prieta, Pachuca, Hidalgo, México.

Recibido Diciembre 24, 2015; Aceptado Febrero 29, 2016

Resumen

Para propósitos de este artículo haré un recorrido breve por las diferentes concepciones del papel del Estado en la economía a través de la concepción clásica, neoclásica, economía del bienestar, fallas del mercado, marxista, keynesiana, neoliberal y neoinstitucional para comprender si el Estado debería sólo promover la coordinación del mercado o bien ser el único sustituto de la coordinación del mercado.

Estado, fallas de mercado, institución, economía de bienestar.

Citación: PÉREZ-RAMÍREZ, Rigoberto y RAMOS-ESCAMILLA, María. El Estado entre la idea mínima y la premium mobile en la economía. Un análisis conceptual. Revista Transdisciplinaria de Estudios Migratorios 2016, 2-2: 131-154

† Investigador contribuyendo como primer autor.

Introducción

El papel del Estado en la economía se percibe en la concurrencia de una diversidad de elementos económicos, políticos, ideológicos y de orden pragmático. Ello significa que no exista una teoría específica sobre la intervención estatal y hace difícil el estudio de la especificidad del término conceptual dada la pluralidad de métodos, objetos de estudios y esquemas teóricos. Desde el paradigma *kuhniiano* (1982) esto podría interpretarse como un fallo en encontrar un paradigma que orientara esta tarea en una dirección determinada.

Pero si no tenemos un paradigma único, si carecemos de una idea orientadora, poseemos, en cambio, varias ideas paradigmáticas que compiten entre sí para ganarse los adeptos y para ofrecer la mejor explicación posible de aquello que consideran aspectos relevantes del papel del Estado en el desarrollo económico.

En este sentido, para Aoki (2000) el debate de la intervención estatal ha girado en torno a dos enfoques: a) aquel favorable al mercado que sostiene que el Estado debería confinar sólo la promoción de la coordinación del mercado y b) aquel que sostiene que el Estado puede ser un sustituto (el único sustituto) de la coordinación del mercado que ha menudo falla en la etapa de desarrollo de la economía.

Esta falta de consenso entre los diferentes paradigmas sobre la naturaleza del papel del Estado en la economía, sigue siendo motivo de gran controversia en la actualidad.

Empero, para tener una perspectiva mejor del análisis global del sistema económico, de su funcionamiento y evolución, es necesario buscar los elementos de interpretación que la teoría económica proporciona sobre la naturaleza del Estado, las funciones que debe cumplir en el proceso económico y la forma de aportar ideas para hacer más viables las políticas públicas. Lo anterior a través de un tercer enfoque que considera a las instituciones como aquellas que responden al origen y evolución del Estado como una organización y una institución endógena al sistema socioeconómico con objeto de resolver sus fallas de coordinación, así como, la promoción de la coordinación del mercado. Para propósitos de este artículo haré un recorrido breve por las diferentes concepciones del papel del Estado en la economía a través de la concepción clásica, neoclásica, economía del bienestar, fallas del mercado, marxista, keynesiana, neoliberal y neoinstitucional para comprender si el Estado debería sólo promover la coordinación del mercado o bien ser el único sustituto de la coordinación del mercado.

1. La concepción clásica del Estado.

La doctrina clásica de Adam Smith, vinculada al pensamiento del liberalismo político de Hobbes, Locke, Montesquieu, Kant, Humboldt, Constant, John Stuart Mill, entre otros, parte de la premisa de neutralidad económica y social del Estado que garantice el ejercicio de las libertades públicas y políticas de los individuos. Como teoría económica, el liberalismo es partidario de la economía de mercado; como teoría política es simpatizante del Estado que gobierne lo menos posible o, como se dice hoy, del Estado mínimo (es decir, reducido al mínimo indispensable).

La relación entre las dos teorías es evidente: cierto que una de las maneras de reducir el Estado al mínimo es retirarlo del dominio de la esfera en la que se desarrollan las relaciones económicas, lo que quiere decir que la intervención del poder político en los asuntos económicos no debe ser la regla sino la excepción. Sin embargo, las dos teorías son independientes y es conveniente considerarlas por separado. Son independientes, porque “[...] la teoría de los límites del poder del Estado no se refiere únicamente a la intervención en la esfera económica, sino se extiende a la esfera espiritual o ético-religiosa (Bobbio, 1986: 89).

En la obra *Teoría de los sentimientos morales* (1759), Smith propuso la idea de que en el comportamiento de los hombres interviene un “sentimiento de simpatía” que conduce a cada individuo a buscar la aprobación de sus congéneres. En este sentido, “la sociedad no necesita, para garantizar su propia existencia, de un Estado concebido como factor cohesivo primario e imprescindible” (Pipitone, 1994: 60).

Para Adam Smith, el papel del Estado se restringe a tres deberes: a) defender al país ante la agresión extranjera; b) establecer una buena administración de justicia; y c) realizar obras públicas que no emprenderían los particulares (Villarreal, 1993).

Este paradigma vislumbra al ser humano como propietario de sí mismo, lo que le permite entender que su esencia es la libertad y que el hombre rechaza toda dependencia de voluntades ajenas. Relaciona la libertad con el derecho a la propiedad, en cuanto a lo que el hombre, de acuerdo a sus capacidades, puede acumular, y este esfuerzo se respetará en lo que represente su riqueza acumulada (Hinojosa, 1997).

Así el planteamiento relevante del pensamiento clásico, es que: “la doctrina central de la economía ortodoxa es la defensa de la libertad de que cualquiera que tenga dinero para gastar, pueda gastarlo como le guste” (Robinson, 1979: 72). Siguiendo este planteamiento nos encontramos con las preferencias reveladas de la conducta del consumidor, en tanto: “es bueno que el individuo posea lo que prefiere. Esto, podría sostenerse, no es una cuestión de satisfacción sino de libertad; queremos que él tenga lo que prefiere para evitar imponerle límites a su conducta” Robinson, 1964: 54).

Las anteriores ideas dieron forma a una concepción bajo los siguientes supuestos económicos (Villarreal, 1998: 154):

1. El ser humano es un ser utilitarista
2. Al buscar su propio beneficio, automáticamente promueve el beneficio de la sociedad.
3. La competencia entre los individuos es el sistema más racional, porque finalmente se traslada este comportamiento a las empresas y lleva un mayor bienestar social, que no se puede alcanzar por otro sistema económico cooperativo.

En síntesis, la característica de la doctrina liberal económico-política es una concepción negativa del Estado, reducido a simple instrumento de realización de los fines individuales, y en contraste una concepción positiva del no-Estado, entendido como la esfera de las relaciones en la que el individuo en relación con los otros individuos forma, desarrolla y perfecciona su propia personalidad.

2. La concepción neoclásica del Estado.

En la perspectiva neoclásica la concepción del Estado es totalmente individualista. El cuerpo político se visualiza como una yuxtaposición de ciudadanos idénticos persiguiendo los mismos fines. La entidad estatal no tiene existencia autónoma ya que no es más que un mecanismo destinado a combinar las decisiones individuales para obtener una decisión colectiva.

Esta visión descansa en el individuo racional y egoísta, y encuentra su raíz intelectual en la obra *Ensayo sobre el gobierno civil* de John Locke (1689), quién ve al individuo como la unidad fundamental de la sociedad. Para Locke “el Estado se crea por la voluntad de los individuos (existentes en un estado de naturaleza, totalmente libres y dotados de un conjunto de derechos naturales) solamente para mantener sus derechos de propiedad” (Ayala, 1996: 96). Desde esta perspectiva el Estado es como sirviente de los individuos que lo crearon, no tiene derecho para juzgar o alterar un resultado social determinado por el libre contrato entre los individuos, en tanto este resultado se alcanzó de una forma que no viola los derechos de nadie.

En este sentido, los individuos son los mejores jueces de su propio bienestar, pues establecen una relación contractual ética, política y jurídica con el Estado, si el Estado no cumple con los propósitos para los que fue creado, los individuos tienen el derecho de cambiar el gobierno. Locke aporta la idea del “Estado mínimo”, al sostener que los individuos tienen el derecho de mantener o quedarse con todo lo que han ganado y nadie debe expropiárselo a través de impuestos.

Esta visión dominante caracterizó a la economía basada en la competencia perfecta y el equilibrio general de Walras y Wilfrido Pareto, de acuerdo a la cual la asignación de recursos es eficiente por definición, de modo que la intervención del Estado es innecesaria.

Para los neoclásicos, la economía en competencia perfecta parte de cuatro supuestos:

- a) La economía se encuentra en equilibrio, es decir, todos los mercados se encuentran en equilibrio para el sistema económico en su conjunto, y se verifica la determinación simultánea de los precios y cantidades de todos los bienes y servicios que se transan en cada mercado. Esto significa que los mercados, a esos precios, se vacían completamente (Ley de Walras), o bien que toda oferta crea su demanda (Ley de Say), ambas leyes se verifican siempre y cuando los precios a los cuales son intercambiados los bienes sean de equilibrio; b) La economía es perfectamente competitiva, es decir, los mercados son competitivos porque hay una cantidad muy grande de vendedores y compradores, de manera tal que ninguno puede influir en la fijación de precios, por ejemplo, no tienen poder de mercado y, en consecuencia, todos los agentes son tomadores de precios; c) Todos los individuos que participan en el intercambio, conocen completamente toda la información necesaria sobre los precios presentes y futuros, así como la localización de los bienes y servicios en los mercados. La información es gratuita y cualquier individuo puede tener acceso a ella y, d) Los agentes económicos (consumidores, productores, gobierno), se comportan racionalmente. Son capaces de emplear toda la información disponible para maximizar la utilidad y/o beneficios, y además se comportan egoístamente, es decir, sólo les interesa su bienestar individual. Esto significa que dadas las posibilidades y restricciones económicas, son capaces de elegir entre varias estrategias posibles.

La elección es maximizadora, porque los individuos elegirán aquella que les ofrezca el más alto rendimiento (utilidades, beneficios y ganancias). La estrategia es egoísta, en el sentido de que el individuo cuando elige, no tomará en consideración los aspectos éticos, sociales, políticos e institucionales.

Sin embargo, los mercados no funcionan perfectamente, porque los individuos, las empresas y el gobierno, manejan información incompleta y asimétrica. Y el proceso de adquirir y utilizar buena información es costosa. A esto se agrega, que existen mercados disputables de manera excepcional, es decir, aquellos mercados en donde hay libertad de entrada y salida, sin costos, para las empresas que disputan un lugar en el mercado.

Los mercados disputables admiten la intervención del Estado a través de regulaciones y políticas adecuadas para prevenir el establecimiento de barreras a la entrada de las empresas al mercado y, en general para evitar el establecimiento de prácticas monopólicas y, así crear condiciones para la existencia de mercados disputables.

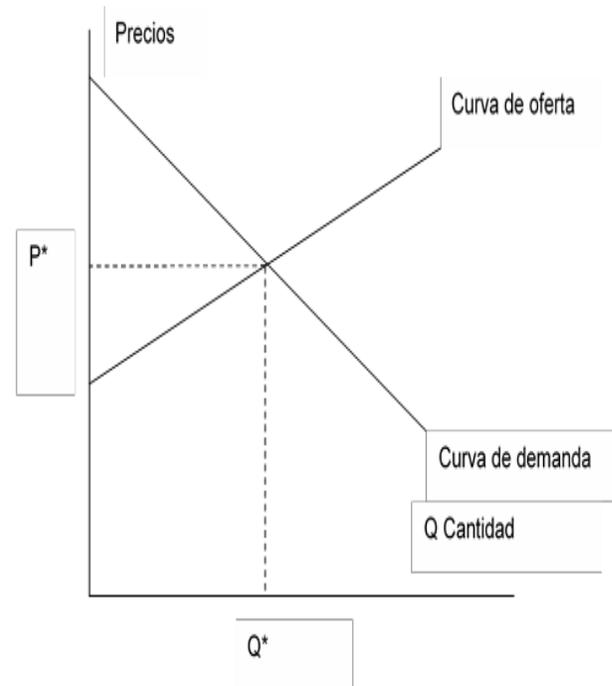
3. El Estado y la economía de bienestar.

La economía del bienestar considera que existen fallas de mercado que provocan pérdidas de eficiencia y bienestar. Por ello propone básicamente la intervención gubernamental para alcanzar una más eficiente asignación de recursos y una mejor distribución del ingreso. Esta perspectiva analítica se sustenta en el criterio de Pareto, para definir la eficiencia económica por medio de los dos teoremas del bienestar. También extiende la aplicación del criterio paretiano para localizar la situación social deseable, que puede representarse por una curva de utilidad social o una función social de bienestar.

Esta puede definirse, como la relación entre el bienestar de la sociedad como un todo y las variables que afectan el desempeño de la economía y los niveles de vida de los individuos.

El primer teorema de bienestar sostiene que una asignación lograda en equilibrio competitivo perfecto es pareto-eficiente, es decir, no se puede introducir un cambio que busque mejorar a un individuo sin perjudicar a otro. Gráficamente se puede representar de la siguiente manera:

Equilibrio Competitivo



Fuente: Ayala Espino, José (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: UNAM-Miguel Angel Porrúa, p. 97.

Gráfico 1.1

En el eje horizontal se representa la cantidad producida de un bien y en el eje vertical su precio. La curva de la demanda, refleja los gustos de los consumidores y tiene pendiente negativa, porque asume que los consumidores desearán más del bien, si los precios bajan. La curva de oferta refleja los costos de producción del bien, esto es, los vendedores ofrecerán más, si los precios suben.

En este punto el mercado es autónomo, ello significa que puede ofrecer bienes sin que nadie los demande; los individuos cooperan espontáneamente en el mercado y los agentes económicos son los que dan vida al sistema productivo, todos son tomadores de precios y no recurren a ninguna autoridad pública en su toma de decisiones.

El segundo teorema plantea que cualquier asignación pareto-eficiente es un resultado posible de mercados competitivos perfectos en equilibrio general, siempre y cuando la distribución inicial de los recursos sea correcta.

Este segundo criterio sugiere la viabilidad de la intervención estatal para imponer impuestos y/o subsidios globales como una forma de regulación, de manera que el concepto de eficiencia paretiana es un tipo de economía de *second best* (segundo mejor óptimo), es decir, la intervención del Estado podría generar resultados superiores a los de los mercados competitivos.

La eficiencia paretiana en el sentido de economía *second best* permite a la empresa pública jugar un papel importante dentro de la actividad reguladora del Estado.

El siguiente cuadro sinóptico explica las intervenciones estatales por razones de eficiencia que la economía neoclásica admite y pueden ser de cuatro tipos de acuerdo con Barr y Phelps:

Intervención estatal por razón de eficiencia en la economía neoclásica	
Supuesto	Descripción de aspectos teóricos
Regulación	Se refiere a la vigilancia de la calidad de bienes (licencias sanitarias, de construcción, normas de calidad) y servicios (títulos, grados y certificación de conocimientos, en distintos niveles de educación, cuotas y tarifas para pensiones y seguros de distinto tipo). Es decir, el estado deberá intervenir para prohibir que ciertas empresas a pesar de no ser monopolios naturales, actúen como tales para elevar el precio o el salario por encima del nivel competitivo: carteles, asociaciones profesionales, etc.
Finanzas	Comprende a los subsidios o impuestos especiales que pueden modificar el precio de los bienes específicos. Los subsidios pueden ser parciales o totales dependiendo del tipo de bienes. El Estado interviene para remediar el subconsumo y la subproducción de los bienes producidos por los monopolios naturales, el consumo de bienes públicos y la corrección de externalidades.
Producción	Generalmente de bienes públicos: educación, salud, defensa, comunicaciones y transportes, etcétera. Mediante ello se busca una distribución del ingreso.
Transferencias en efectivo	Estas comprenden a las pensiones con las cuales se realizan compras a precios de mercado y por ello no interfieren en éste último.

Fuente: Barr, Nicholas (1987). *The economics of the welfare state*. Stanford University Press, 1987; Phelps, E. S. (1986) *Economía política*. Barcelona, Antoni Bosch.

Tabla 1.1

Los tres primeros tipos de intervenciones pueden interferir con el mercado, en la medida en que modifican los precios relativos. Los argumentos a favor de los anteriores tipos de intervenciones suponen que el mercado no siempre asigna eficientemente los recursos, ni logra la equidad. Es decir, se reconoce que la información disponible no es perfecta y existen estructuras de mercado de competencia imperfecta. En estas condiciones las intervenciones estatales son compensadoras o sustitutivas de los mecanismos puros de los precios ya sea temporal o permanente, para corregir fallas de mercado.

4. El Estado y las fallas del mercado.

La teoría de las fallas del mercado sostiene que la economía conducida por las fuerzas del mercado no es necesariamente eficiente.

Las fallas del mercado tiene que ver con:

a) mercados imperfectos creados por monopolios naturales o no naturales, lentas reacciones del mercado, altos costos de transacción, falta de información, alto riesgo, o incertidumbre; b) externalidades positivas o negativas; c) bienes públicos y d) otros objetivos, que tienen relación con metas a nivel macroeconómico (empleo, estabilidad, crecimiento, reducción de la inflación, balanza de pagos, modificación de la estructura industrial), o con el control local de la economía, como el hecho de mantener las rentas provenientes de recursos naturales para la población local y en el caso de países, la seguridad nacional (Martin, 1986:86).

Este modelo considera que la presencia de monopolios obstruyen la competencia, pues al fijar los precios por su poder en el mercado generan una asignación ineficiente de los recursos y ocurre una pérdida de bienestar social.

Para Ayala (1992), ello justifica la intervención del Estado, es decir, “el objetivo de la intervención consiste en crear un ambiente competitivo que obligue a usar de manera eficiente los recursos, evitando la aparición de rentas monopólicas o barreras a la entrada, que impiden la asignación de los recursos y dificultan el logro de la equidad” (Ayala, 1992: 83). El mercado no siempre tiene disponible la información necesaria para conocer la naturaleza y los precios de todos los bienes. Ello significa que la información es imperfecta e incompleta, lo cual tiene dos efectos principales sobre el comportamiento de los agentes económicos:

i) riesgos e incertidumbres que inciden sobre los mercados, e ii) mercados incompletos y segmentados. Un mercado es incompleto cuando no suministra todos los bienes y servicios a un precio, igual o inferior, al que los individuos están dispuestos a pagar. Ante esto, el Estado puede proporcionar información a los agentes para una mejor coordinación económica.

Los bienes públicos también tienen que ver con las fallas del mercado, estos bienes se diferencian de los privados por sus características y típicamente se definen como la defensa nacional, los parques, las carreteras, entre otros.

Los bienes públicos que tienen propiedades de exclusividad y no sustituibilidad son puros o colectivos porque no se puede excluir a nadie de su consumo y; los costos marginales de producción de estos bienes tienden a cero, es decir, se puede aumentar su oferta sin afectar sus costos medios.

Existen otros bienes que tienen una de las dos características anteriores y se definen como bienes públicos impuros o mixtos, se caracterizan porque sus costos marginales de producción no tienden a cero y es posible excluir de su consumo a los individuos. Los ejemplos de estos bienes son la educación y la salud públicas, las carreteras públicas, los parques, etcétera.

El modelo competitivo ante las fallas del mercado para producir y proveer los bienes públicos en cantidades adecuadas admite la intervención del Estado ya sea como productor o proveedor eficiente de bienes.

Ahora bien, los problemas de las externalidades¹ invita a “la intervención del Estado mediante las empresas públicas como instrumentos reguladores y debilita las conclusiones de los dos teoremas fundamentales de eficiencia. El primero se invalida en ausencia de mercados adecuados para los efectos externos (mercados competitivos) no se producen las asignaciones pareto-eficientes. El segundo también falla, salvo que se creen mercados especiales para promover economías externas² y detener la molestia de las deseconomías externas; en general, ningún mercado competitivo puede producir una asignación pareto-eficiente” (Inostroza, 1997: 129).

La escuela neoclásica reconoce que las estructuras de mercado pueden generar fallas de mercado, pero también reconoce que la organización institucional del Estado puede generar fallas de Estado. Ello debido a que el Estado no tiene contrapesos ni límites jurídicos generando que intervenga mal o indiscriminadamente con efectos perversos para la eficiencia y la equidad.

¹ De manera convencional existe una externalidad, cuando el consumo o la producción de algunas actividades, tienen un efecto indirecto en otras actividades de consumo o producción que no se refleja directamente en los precios de mercado, es decir, los efectos sobre otros (sean beneficios o costos) son “externos” al mercado, de ahí su nombre de externalidades.

² Economías externas son los efectos benéficos o adversos que tienen las actividades productivas de una empresa sobre otra. No se debe confundir con las externalidades ni con las economías pecuniarias (determinan que la situación de una empresa no depende solamente de su propia estructura de costos y producción, sino también de la posición económica de otras empresas. Las economías pecuniarias juegan un papel importante en la localización de inversión. La definición de economías pecuniarias se debe a T. Scitovsky). El surgimiento de las economías externas se debe a la presencia de economías o deseconomías de escala.

Las fallas atribuidas al gobierno de acuerdo con Krueger (1974), son de dos tipos: fallas por comisión y fallas por omisión. Las fallas por comisión, incluyen:

- a) Empresas públicas con altos costos, involucradas en una variedad de actividades de manufacturas no tradicionales;
- b) Programas de inversión ineficientes y costosos;
- c) Controles sobre el sector privado muy difundidos y para todo tipo de actividades sin importar la relevancia, lo que se traduce en elevación de costos y, finalmente
- d) Déficits públicos alimentados por el sector paraestatal, programas excesivos de inversión, con sus secuelas inflacionarias y la mala asignación de recursos.

Fallas por omisión que se refieren a:

- a) El deterioro de la infraestructura de transportes y comunicaciones que elevan los costos y,
- b) La incapacidad para mantener la estructura existente.

En resumen, la intervención del Estado debe ser mínima ya que afectan el funcionamiento de la economía mercado.

5. La concepción marxista del Estado.

Los marxistas han tenido siempre mucho que decir con relación al Estado. A partir del axioma marxista de que todo Estado es un Estado de clase y protege los intereses de la clase dominante, conviene distinguir las principales perspectivas tradicionales que están presentes en el análisis.

5.1. Teoría instrumentalista.

Analizan de modo sistemático los vínculos entre la política del Estado y la clase capitalista y la forma como se compone esta clase dominante. Reconoce cierto grado de autonomía relativa al Estado, pero existe un voluntarismo presente en su análisis de la manipulación del mismo.

Esta perspectiva da respuesta a la pregunta ¿Por qué el Estado sirve los intereses de la clase capitalista? Lo hace porque está controlado por la clase capitalista. Ralph Miliband (1970), expresa con claridad esta posición:

“En el esquema marxista, la ‘clase dominante’ de la sociedad capitalista es aquella clase que posee y controla los medios de producción y que debido al poder económico que él le confiere, es capaz de utilizar al Estado como instrumento de dominación de la sociedad”. Y agrega, “... primordial e inevitablemente [el Estado] es el guardián y protector de los intereses económicos dominantes en ellas. Su misión y su propósito ‘reales’ son los garantizar su predominio continuo, no lo de impedirlo” (Miliband, 1970: 22). Por intereses económicos dominantes entiende intereses de la clase económicamente dominante.

De manera similar Paul Sweezy (1968) describe la relación de las clases dominantes con el Estado de la siguiente forma:

“[La teoría de la dominación de clase del Estado] reconoce que las clases son el producto del desarrollo histórico y ve en el Estado un instrumento en manos de la clase dominante para imponer y garantizar la estabilidad de la propia estructura de clase” (Sweezy, 1964: 243).

De este modo, el funcionamiento del Estado se da fundamentalmente en términos del ejercicio instrumental del poder por las personas ubicadas en posiciones estratégicas, sea directamente a través del manejo de las políticas del Estado, o indirectamente por medio de la presión sobre el Estado.

5.2. Teoría estructuralista.

La teoría estructuralista rechaza la noción de que el Estado pueda ser comprendido como simple “instrumento” en manos de la clase dominante. Para Nicos Poulantzas (1976), teórico francés y el exponente más acabado del modelo marxista-estructuralista, las políticas estatales responden casi exclusivamente a las contradicciones económicas. Sostiene que:

“[...] en la sociedad capitalista la contradicción económica esencial se centra en el carácter cada vez más social de la producción, por una parte, y en la persistente apropiación privada del producto excedente, por otra. Esta contradicción presenta dos amenazas complementarias a la reproducción del sistema como un todo. Por un lado, la contradicción entre producción social y apropiación privada plantea la amenaza de la unidad de la clase obrera, la que se torna potencialmente más fuerte a medida que se profundiza la naturaleza social del proceso de producción y que eventualmente encierra la posibilidad de la destrucción del propio capitalismo. Por otro lado, esta contradicción, plantea la amenaza de la desunión de la clase capitalista, que se nutre de la permanente apropiación privada y competitiva del excedente” (Gold, 1977: 33).

Esta perspectiva podría denominarse “estructuralismo económico”. La tesis fundamental del estructuralismo es que las funciones del Estado están determinadas por las estructuras sociales más que por las personas que ocupan el poder en el mismo. Trata de desarrollar las funciones que el Estado debe cumplir para reproducir a la sociedad capitalista en su conjunto. Estas funciones determinan la organización del Estado y sus políticas específicas.

5.3. Corriente hegeliano-marxista.

En esta corriente figuran entre otros autores, Jürgen Habermas, Marcuse y Antonio Gramsci quienes trata de contestar la pregunta: ¿qué es el Estado? Definen que el Estado es una mixtificación, pues mientras sirve a la clase dominante, pretende aparecer como servidor de la nación como totalidad. Pone énfasis en el análisis de ideología, conciencia y legitimidad y el papel mediador que desempeñan las instituciones y las ideas.

En la intervención del Estado en la economía, Gramsci considera que en esta relación, el Estado se presenta como “potencial organizador de las necesidades colectivas” (Estado fascista, Estado del bienestar, etcétera); es un Estado que regula las leyes del mercado, que considera el ahorro de la población para ponerlo a disposición del capital financiero, que gestiona la reproducción de la fuerza de trabajo (política salarial, de salud, de instrucción, en otros). En fin, es un Estado difundido en la sociedad civil a través de aparatos, instituciones, ideologías, que está en contacto directo con la población, penetrando en su vida cotidiana (Kanoussi, 1984).

Por su parte, Habermas (1975) distingue dos rasgos esenciales del capitalismo avanzado. Primero, considera que hay un proceso de concentración económica, un surgimiento de corporaciones nacionales y multinacionales y de mercados organizados, es decir, no competitivos, de bienes de consumo, mano de obra y capital. En segundo lugar, corresponde a la aparición de la intervención estatal, no sólo para complementar, sino incluso para sustituir funciones del mercado.

Siguiendo a Habermas, el Estado se identifica con el subsistema administrativo del capitalismo avanzado, y cobra funciones de dirección que en el capitalismo liberal eran ejecutadas exclusivamente por el mercado. De esta manera, las funciones del Estado están determinadas por los imperativos de los subsistemas económicos. El Estado, por ejemplo, regula la totalidad del ciclo económico mediante la planeación global; esta última encuentra sus límites, por una parte, en la disposición privada de los medios de producción y, por otra, en evitar problemas o crisis económicas.

Esta intervención directa del Estado en la economía significa un “reacoplamiento” de los sistemas económico y político, donde el mercado ya no cumple su tarea ideológica de legitimación. Ésta se viene abajo porque existe una mayor necesidad de legitimación que el sistema sociocultural es incapaz de suministrar. Con fundamento en esto, Habermas (1975) afirma que la crisis que es más probable que ocurra en el capitalismo avanzado es una crisis de legitimación, en la que se tienen que resolver las contradicciones de la distribución desigual del producto social excedente y, sin embargo, legítimamente.

En esta perspectiva hegeliano-marxista, también podría insertarse Klaus Offe (1990), por la influencia de Habermas sobre su pensamiento. Offe analiza el Estado en su función productiva o de acumulación. Su concepto central para comprender la estructura interna del Estado es el de “mecanismos selectivos”; éstos cumplen tres funciones: a) selección negativa, que excluyen intereses anticapitalistas de la política de Estado; b) selección positiva, actúa a favor del capital en su conjunto, no a favor de una fracción del mismo; c) selección enmascarante, tratan de mantener la apariencia de neutralidad de las instituciones del Estado.

Las políticas negativas tienen un sistema de mecanismos de filtro jerarquizados: i) estructura del sistema político, ii) ideología, iii) proceso decisorio y iv) la represión directa.

Offe (1990) considera que “algunos mecanismos de selección negativa (la burocracia, la ideología de defensa de la propiedad privada, la constitución) traban la posibilidad de una planeación para servir al capital como un todo. Si se trata de superar esas trabas, se debilitan los mecanismos negativos y pueden aparecer opciones anticapitalistas. Constata que la creciente contradicción entre el rol cambiante el Estado en el proceso de acumulación, que requiere de la participación racional del mismo en la producción, y la estructura interna del Estado que determina su naturaleza de clase como Estado capitalista” (Offe, 1990: 25).

Los mecanismos positivos se refieren a dos tipos de políticas: a) la de asignación, que coordina y regula la asignación de recursos ya producidos, b) las productivas, que involucran al Estado en la producción de bienes y servicios para la acumulación. Esta segunda política responde al capital en su conjunto.

Sin embargo, la contradicción de los mecanismos abre la posibilidad de análisis de la empresa pública, pues la mayoría de las políticas productivas del Estado se instrumentan a través de ellas.

6. La concepción keynesiana del Estado.

John Maynard Keynes (1970), desarrolla la teoría general de la ocupación, en la que a través del concepto de la demanda efectiva³ trata de explicar los niveles de actividad económica, esto es, la producción y el empleo de la economía capitalista, que entra en crisis en 1929, denominada como la “Gran Depresión”. Para él, la gran crisis se produjo cuando un excedente de la oferta se verificó en una situación política de reducción de la demanda de propensión a consumir, hasta el punto de determinar un desequilibrio de gran amplitud que influyó sobre la inversión neta. El diagnóstico comporta inmediatamente una terapia: acrecentar la propensión al consumo, el volumen de la demanda. Pero ya que las variaciones de propensión al consumo son esencialmente variaciones de rédito medidas en unidades de salario; he aquí que el equilibrio correspondiente a un estadio de demanda efectivamente realizada será el valor por el cual el precio de la oferta total y la expectativa de beneficios empresariales estarán determinados por el nivel de ocupación obrera (Keynes, 1970: 81 y 97).

³ Demanda efectiva. Es la demanda agregada de bienes y servicios que es respaldada con recursos para adquirirlos efectivamente. No basta con que exista demanda sino que efectivamente se realice para que la economía tenga incentivos para seguir invirtiendo. Véase Ayala Espino, José (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: UNAM-Miguel Angel Porrúa, p. 459.

La crisis ha destruido la certeza del futuro, el cual se ha visto afectado por las expectativas de ganancia de la actividad empresarial en la inversión, tanto a corto como a largo plazo, que toma en cuenta la eficiencia marginal de capital y la tasa de interés. Este miedo al futuro ha roto el pacto fundamental – exacto para el capital- de la correspondencia de los efectos a las expectativas. La conclusión lógica, el Estado debe intervenir para garantizar el pacto.

Para Keynes (1970), el riesgo de inversión debe ser eliminado y reducido al pacto, y el Estado debe asumir la función de garante del pacto económico fundamental. El Estado debe defender el presente del futuro. Y si la única manera de hacerlo es actualizar el futuro, prefigurándolo según la expectativa del presente, entonces el Estado debe desplegar su intervención hasta constituirlo en actividad planificadora, incorporando de esta manera lo económico a lo jurídico.

Esta defensa ante el futuro, en la que la intervención del Estado actuará según las normas y garantizará la certeza de la proyección futura del presente, es una forma diferente de decir aquello que la crítica a la Ley de Say había dicho: este supuesto económico no se cumple, es decir, la oferta y la demanda globales no se equilibran, y los mercados no se vacían completamente. Ello debido a que los mercados son esencialmente inestables y no permiten alcanzar, automáticamente, el equilibrio y el pleno empleo.

Sin embargo, la figura jurídica e indirecta del intervencionismo estatal no es suficiente, es decir, no es suficiente que el hecho de que el Estado garantice el pacto fundamental que liga presente y futuro: es necesario algo más, que el Estado se haga estructura económica en sí mismo, y –en cuánto estructura económica- sujeto productivo.

Al convertirse en sí mismo capital productivo el Estado quiere superar las fricciones estructurales de la economía de mercado. Es un nuevo Estado: el Estado de capital social (Negri, 1985: 7).

La escuela del pensamiento keynesiano considera que la empresa pública contribuye a la formación neta de capital en tanto tiene una propensión marginal a un consumo menor de sus ganancias, y es un instrumento auxiliar para reducir el uso de la ganancia privada para fines ajenos a la inversión, así como para incrementar el ahorro de los trabajadores. Se considera que una vez alcanzado el crecimiento óptimo y estable, el Estado puede retirarse de la esfera económica, tanto en su intervención a través de las empresas públicas como en la política económica, y la empresa pública pasa a ser un mero instrumento que se puede usar o no usar; condición que no se cumple, dado que el desarrollo de la economía nacional requiere de la actuación del Estado de manera permanente y creciente.

En este sentido, para Witker (1985) la intervención del Estado en la economía surge como el instrumento temporal por el cual el poder público penetra al sistema económico, para corregir las contradicciones y crisis internas del sistema económico liberal.

Sin embargo, en la doctrina liberal el papel del Estado se limita a proteger el libre desenvolvimiento del orden económico privado; sus acciones son de garantía, y su técnica de actuación es de policía (Estado policía)⁴, sustentado en un subsistema jurídico individualista y privado.

⁴ El término-concepto en cuestión adquiere su significado técnico en el campo historiográfico. Esto significa que se trata de una expresión acuñada por la historiografía para indicar un fenómeno histórico muy preciso y particular. Más exactamente, se remite a los historiadores constitucionales alemanes de mediados de 1800 que, partiendo de un desempeño político liberal-burgués

En contra de la figura de Estado policía, la intervención del Estado en la economía busca los instrumentos o mecanismos estatales que coadyuven a forzar el sistema económico hacia alguno de los fines fijados por el Estado. Es la intervención de orientación o de política económica estricta, también llamada “administración ordenadora” (Carrillo, 1983).

Lo anterior se traduce en una política económica de carácter fiscal, comercial, monetario y laboral. A esta forma de intervención estatal, se suma la forma empresa pública que contribuye de manera sustantiva a lograr los objetivos de la política económica del Estado.

En la lógica del intervencionismo estatal la empresa pública actúa dentro del mercado a la par de la empresa privada, en cuanto a mantener y dar el mismo trato que se le da a la segunda y aceptando un grado de competencia.

En el caso opuesto, la empresa pública se ubica fuera de la lógica del mercado, se utiliza política y administrativamente para favorecer las políticas de empleo y redistributivas, así como con fines sociales de mejorar las condiciones de pobreza extrema, asegurar la distribución de bienes de consumo esencial al precio oficial en todo el territorio, incluso en los lugares más alejados, abastecer de insumo a la micro y pequeña empresa a bajos precios, en otros.

correspondiente al ideal constitucional del “estado de derecho”, pretendieron contraponer a este último, como fase antitética o al menos precedente del desarrollo histórico de las formas estatales, precisamente el “estado de policía”. Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola (1981). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI, p. 614.

En este contexto, el Estado debe ser conceptualizado de manera global por la estructura y funcionamiento de la sociedad, pues las funciones económicas de ésta son fundamentales e inherentes al Estado.

Ahora bien, la intervención desde el ámbito político, implica el orden jurídico y su orden político, la garantía contractual, la defensa y seguridad nacional, así como la preservación de los valores de la sociedad.

Las áreas en las cuales pueden ocurrir potencialmente las intervenciones estatales son (Ayala, 96: 57-58):

- i. La política (esfera pública) que comprende a los ordenes jurídico y su normatividad; la garantía de los contratos; la administración pública en sus niveles de gobiernos federal, estatal y local (municipal); la defensa y la seguridad nacional.
- ii. La sociedad (esfera privada) que corresponde las organizaciones sociales; instituciones privadas y la población en su conjunto, en lo que significa la regulación de las relaciones entre individuos, grupos y clases sociales.
- iii. La economía que comprende a los sectores público y privado, donde la intervención puede ser directa e indirecta: en la directa se ubican las empresas públicas (financieras, comerciales y no comerciales); los organismos de bienestar social y la infraestructura básica. En la indirecta se sitúan las políticas macroeconómicas (fiscal y monetaria) y las políticas sectoriales.

Las formas de intervención por parte del Estado llevaron a algunos gobiernos a una mayor intensidad de intervención (estatistas), mientras que a otros a una menor o nula intervención (neoliberalismo). En estos extremos se ha ubicado el debate sobre la participación o no del Estado en la economía.

1.7. La concepción neoliberal del intervencionismo estatal.

El paradigma keynesiano consiguió aparecer como una estrategia exitosa debido a que el capitalismo había entrado en una etapa de tremenda expansión que creó las condiciones en las cuales el gasto estatal y el Estado de bienestar podían desarrollarse sin dañar la acumulación capitalista y sí, por el contrario, confiriéndole un cierto grado de proporcionalidad y capacidad de consumo a la sociedad.

Cuando esta onda expansionista llegó a su fin, los límites del keynesianismo quedaron al descubierto y las políticas estatales se revelaron como una respuesta inadecuada a la crisis.

En este sentido el arreglo keynesiano comenzó a requebrarse a mitad de la década de los sesenta, y propiamente, la aparición plena de la crisis se produjo en 1974-75. Desde ese tiempo la economía internacional sufrió un aumento en la tasa inflacionaria, un decremento del Producto Nacional Bruto de los principales países capitalistas y un aumento del desempleo. Esto sugirió una revisión de algunos de los problemas relacionados con la teoría keynesiana y con el papel del Estado capitalista dentro de la sociedad. Se perfilaba un nuevo paradigma que respondiera a la crisis del capitalismo: el neoliberalismo.

El paradigma neoliberal, propone la mínima o nula participación del Estado en la economía retrocediendo a la concepción liberal clásica del Estado gendarme para el análisis del capitalismo contemporáneo. Con ello, el compromiso y responsabilidad estatal con la sociedad a través de la provisión pública de servicios universales (educación, salud, viviendas, pensiones) y el derecho social a mantener un nivel mínimo de calidad de vida dejan de ser públicos, para transformarse en privados, bajo la tutela del mercado, configurando el llamado Estado neoliberal.

1.7.1. El neoliberalismo como ideología.

El pensamiento económico neoliberal se inspira en el liberalismo clásico de Adam Smith, del siglo XIX, analizado en párrafos anteriores y, donde se señala como premisa la neutralidad económica y social del Estado que garantice el ejercicio de las libertades públicas y políticas de los individuos.

El neoliberalismo recupera del liberalismo de *laissez faire*, la economía del mercado y el Estado mínimo, que el Estado gobierne lo menos posible. Considera que la piedra angular del sistema capitalista es el respeto a la libertad individual en lo económico y lo político.

Para el neoliberalismo, la intervención del Estado en la economía coarta la “libertad de escoger”, prerrogativa democrática de cada persona en el mercado. Esta afirmación se ha centrado en el debate trampa que ha conseguido inocular, agresión ideológica mediante, cada vez con mayor éxito en la llamada “opinión pública” una percepción que atribuye la depresión económica fundamentalmente a la elephantiasis del Estado.

La evidencia empírica trabaja en el mismo sentido, de modo que esa percepción intuitiva puede documentarse casi sin dificultad aunque esté lejos de representar a cabalidad los hechos; de argumentar que dicho cambio ideológico hacia la libertad (de mercado) identifica “los peligros de una sociedad demasiado gobernada” y que en la disyuntiva social: más Estado o mercado, el sentido de conservación debe orientar la “libertad de elegir” (free to choose) hacia la segunda opción) como lo expresan Friedman, Milton y Friedman, Rose D., en su obra *Libertad de elegir* (1983).

1.7.2. El modelo económico neoliberal.

En el aspecto económico, el neoliberalismo propone un retorno de la mano invisible de libre mercado y de la modificación de las formas de participación estatal en la modalidad de “Estado mínimo”, a través de sus principales exponentes Friedrich A. Von Hayek y Milton Friedman.

Friedrich Hayek, en su discurso *The Pretence of Knowledge*, pronunciado en ocasión de la recepción del premio Nobel de economía en 1974, crítica la teoría económica, particularmente las políticas monetarias y financieras en que se sustenta el Estado interventor.

La crítica Hayekiana al paradigma keynesiano estriba en que no existe una correlación simple entre pleno empleo y demanda global de bienes y servicios. De ahí la errónea influencia de que, en el largo plazo, el pleno empleo estable es función de la cantidad de dinero en circulación (del volumen del gasto). Por otra parte, Hayek sostiene que la correlación de la demanda efectiva sólo es aproximada y que en modo alguno constituye la única conexión causal.

Para Von Hayek (1979), el keynesianismo manifiesta dos límites metodológicos.

El primero radica, en que puesto que la economía estudia fenómenos de “complejidad organizada”, donde la naturaleza de las estructuras está en función tanto de las características de sus elementos constitutivos y de la frecuencia relativa con que se verifican, como de la forma en que estos elementos se entrelazan, en consecuencia, el método estadístico resulta insuficiente para conocer el funcionamiento de estas estructuras y para formular hipótesis específicas sobre la evolución, por ejemplo, de los precios⁵ y de la economía en general.

En segundo lugar, afirma Hayek (1979), los errores prácticos derivados de los problemas abstractos de la filosofía de la ciencia económica keynesiana redimensionan las consecuencias de la verdadera causa de la desocupación masiva: esgrimir una política de gasto inflacionario como solución de la no correspondencia entre pleno empleo y demanda efectiva (causalidad keynesiana de la desocupación), conduce “inevitablemente” al estancamiento, luego, en el largo plazo, a la *stagflation* (término que suele traducirse como “estancamiento”, por estancamiento con inflación).

Hayek (1979) considera que la verdadera causa del desempleo masivo no radica –como creía keynes- en el desajuste de la demanda efectiva y el pleno empleo, sino en la “distorsión del sistema de precios y salarios relativos, lo que a su vez provoca una discrepancia entre la distribución del factor trabajo (y de otros factores de producción) en las industrias (y en las localidades) y la distribución de la demanda sobre sus productos” (Hayek, 1979: 13). Por ende, el mecanismo corrector del desequilibrio (por ejemplo, la solución de la crisis), corresponde aquí a las fuerzas del mercado y no al Estado.

⁵Pero si el Estado no puede tener éxito, el mercado tampoco: el nivel de precios sólo se puede conocer *ex post*.

De esta manera, el análisis conservador de Hayek fundamenta metodológicamente la “superioridad” del mercado en relación de la economía, como principio básico de información para el diseño de la política económica. Para él, el intervencionismo estatal (el poder de coacción puede impedir las fuerzas espontáneas) es el principal foco de interferencias del mecanismo de los precios.

Las “soluciones” que propone entre otras son: asignación de las condiciones para la producción por vía del mercado; ajustar la distribución del trabajo social a la forma en que se gastará el ingreso siguiendo los designios de la “mano invisible”; determinación de la tasa de crecimiento de la oferta monetaria de acuerdo con la tasa de crecimiento económico y de la población; rigidez al alza de los salarios con relación a la evolución de la productividad; suprimir el monopolio estatal de la política monetaria, por ejemplo, despolitizar el dinero y garantizar la autonomía y neutralidad de la política monetaria, ello permite cancelar la facultad monetaria del Estado de ajustar los salarios mediante la inflación, es decir, establecer un nivel salarial no inflacionario, ya que se parte de la premisa de que pleno empleo y aumentos salariales son incompatibles con la estabilidad monetaria. Por tanto, -afirma Hayek- la capitalización de la economía por el método monetario es la fuente originaria de la inflación: “estrictamente hablando no hay inflación de costes: toda inflación es causada por el exceso de demanda” (Hayek, 1979: 107), es decir, toda inflación es inflación salarial.

Con base a lo anterior, Hayek concluye sobre el Estado interventor y su crisis “cuanto más dure la inflación mayor será el número de trabajadores cuyos empleos dependerán de la continuación de la inflación, incluso, muy frecuentemente de una aceleración continua de la misma” (Hayek, 1979: 49).

Pero el empleo inflacionario no puede sostenerse sin más inflación y a la postre lleva implícitos por lo menos dos problemas: a) una política de empleo indiscriminada no resuelve el desempleo y sí genera una distribución heterogénea del desempleo; y b) una política de esta índole, implementada durante décadas, no puede ser abandonada de súbito (como ocurre con la modalidad de ajustes condicionados por el Fondo Monetario Internacional denominados “*shock adjustment*”) sin provocar disrupciones sociales no despreciables para la estabilidad política.

La crítica neoliberal a la crisis del intervencionismo estatal en la economía sólo presenta una explicación formal al no identificar el desequilibrio estructural en la lógica de organización de la producción social del capitalismo. Por ello, le parece suficiente con reinstalar la centralidad del mercado y jibarizar el Estado, para superar las disfunciones económicas de la crisis y restablecer la simetría de las variables de la economía de mercado.

Coincidimos con Joan Robinson (1979): “Tal vez (las economías desarrolladas) pueden permitirse el lujo de mantener unos profesionales de la economía que se dedican a construir teorías en el aire, sin ningún contacto con la realidad. Pero este lujo resulta excesivamente oneroso para el llamado mundo en vías de desarrollo, al cual se exportan las doctrinas del *laissez faire* y la libre actuación de las fuerzas del mercado” (Robinson, 1979: 73).

En suma, esta centralidad del mercado refleja en la actualidad un darwinismo socioeconómico en cuya filosofía priva la sobrevivencia del más apto sobre el más débil y del “eficientismo” óptimo en la asignación de los recursos y el crecimiento con pleno empleo a largo plazo y, por tanto, el bienestar social.

Sin embargo, a lo largo de la historia reciente la tesis monetarista de identidad entre la libertad económica y la libertad política, sigue siendo incompatible en la concreción de sus resultados.

1.7.3. El neoconservadurismo expresión política del neoliberalismo.

Esta visión neoconservadora liderada, entre otros, por Daniel Bell, Seymour Lipset y Samuel Huntington, considera que los fenómenos colectivizantes que, desde su perspectiva, surgieron con la democracia y el Estado de bienestar, son la razón de la sobrecarga de expectativas que soporta el Estado y que ha provocado la crisis de autoridad que amenaza la estabilidad social.

Para los neoconservadores la expansión democrática de la participación y compromisos políticos que han favorecido el surgimiento de grupos de interés, han sobrecargado al Estado benefactor de crecientes demandas a las que ya no es posible atender y de una estructura de gestión pública tan compleja que hace inoperante su propio funcionamiento. En este sentido, el punto central sería el desvío de las reivindicaciones que rebasen los límites del Estado, al mismo tiempo que propugnan una drástica restricción de la democracia. A este respecto, Huntington (1978) planea “[...] un penetrante espíritu de democracia puede presentar una amenaza intrínseca y socavar todas las formas de asociación, debilitando los vínculos sociales que mantiene unidos a la familia, la empresa y la comunidad. Toda organización social requiere, en alguna medida, desigualdades en la autoridad y distinción de funciones. En la medida que la extensión de carácter democrático las corroe, ejercitando una influencia niveladora y homogeneizadora, destruye las bases de confianza y cooperación entre los ciudadanos y crea los obstáculos a la colaboración en cualquier propósito común” (Huntington, 1978: 380).

De este modo, propone que la democracia ya no es un método político, que se podía deducir de los dos principios de la democracia liberal: la igualdad y la participación política, es decir, en esta perspectiva, surge la necesidad de modificar el concepto de acción política a nombre de la democracia, ya que la movilización política ha dañado al sistema político. Se trata de despolitizar a la sociedad en el marco de una política autoritaria, de manera tal, que el Estado pueda revertir las conquistas alcanzadas en lo social y lo económico, y proseguir con sus funciones de arbitro neutral, como requisito para adoptar las decisiones políticas de manera racional, en nombre de la libertad económica y el individualismo.

En este contexto, para el neoconservadurismo el Estado debe centrarse en el marco jurídico y económico que garantizará la libertad individual y el fomento a la libre iniciativa empresarial de los individuos, permitiendo con ello, mejorar las condiciones de vida de todos los individuos.

1.8. El enfoque neoinstitucional del Estado.

El neoinstitucionalismo económico encuentra sus orígenes en la teoría institucional clásica representada por Thorstein Veblen, John R. Commons y Wesley C. Mitchell (1898, 1904, 1971) la cual centra su teoría en que los individuos como agentes económicos con preferencias, están influidos por condiciones de las instituciones en las que se encuentran incrustados. A su vez, las instituciones son resultado de largos procesos de interacciones de los agentes sociales.

Uno de los conceptos del institucionalismo tradicional se refiere a la captación de hábitos y rutinas.

Las rutinas son instituciones que incluyen la acción dominada por el interés propio, pero que al mismo tiempo afirman la existencia de diversas inercias de comportamiento humano. Limitaciones de las capacidades cognitivas humanas en relación con los problemas de decisión reales que enfrentan en la vida cotidiana y limitaciones del tiempo real para pensar a fondo un problema hacen que la comprensión humana de una situación tiende a ser simplificada. Por estas razones, individuos, pero también organizaciones, recurren consciente e inconscientemente a rutinas que permiten orientar las actividades.

Los hábitos son por definición instituciones que se originan en la interdependencia de lo individual y lo colectivo y expresan la propensión a repetir una pauta de comportamiento previo. De esta manera, los hábitos permiten a las instituciones y organizaciones⁶ asociar problemas repetitivos y situaciones difusas con información incompleta a reglas de decisión existentes. Por su estabilidad, los hábitos le permiten al actor enfrentar situaciones de decisión diversas con un bagaje conceptual acumulado en el pasado. Esto implica al mismo tiempo una rigidez que no excluye hábitos ineficientes o inadecuados.

Como bien entendió Veblen (citado por Kalmanovitz, 2003) al definir a las instituciones como “hábitos de pensamiento decantados que son comunes en la generalidad de los hombres”, o “el surgimiento de procesos de rutinizados que son compartidos por un gran número de personas en la sociedad”, así el autor consideró a aquéllas “como un conjunto de hábitos y costumbres, maneras de hacer las cosas y formas de pensar acerca de las cosas, ambas aprobadas por prácticas repetidas en el tiempo y por la aceptación de la comunidad [...] La persistencia de las instituciones se derivaba principalmente de la incrustación de los hábitos de pensamiento y acción en las estructura social” (Veblen citado por Kalmanovitz, 2003: 193-194).

Aquí los primeros institucionalistas fueron influidos por la teoría de la evolución de Darwin, en el sentido de que las rutinas preservan el conocimiento, principalmente tácito, lo que permite distinguir a las instituciones que facilitan la conservación y transmisión de capacidades.

Otro concepto básico del enfoque tradicional de las instituciones se refiere a la *cooperación*, la cual es anterior y resultado de acuerdos para llevar a cabo la competencia en los mercados, pues aquélla consiste en las relaciones sociales que agrupan las actividades de los hombres para alcanzar un cierto fin social. De acuerdo con Marx, el capital, es la relación básica que facilita la organización productiva en la fábrica. Pero también, dentro de la competencia existe la cooperación o pactos para disminuir los costos de transacción entre empresas, efectuados mediante relaciones mercantiles imbricadas en la circulación de capital. Por ende, se cuentan dos ámbitos de la cooperación: a) al interior de la empresa, y b) al exterior, entre los agentes económicos para regular la competencia.

⁶ En el marco teórico del neoinstitucionalismo económico es importante distinguir entre instituciones y organizaciones. Las primeras constituyen el conjunto de normas creadas por la humanidad; mientras que las segundas son las modalidades de cooperación y coordinación que asumen distintos individuos de manera consciente para reducir la incertidumbre, alcanzar objetivos comunes específicos y maximizar sus beneficios, todo ello en función de las oportunidades del marco institucional establecido. Es decir, las organizaciones son los jugadores del juego.

Por su parte, el nuevo institucionalismo representado por Ronald Coase, Oliver Williamson y Douglass C. North, entre otros, aun cuando también se pregunta respecto al origen de las instituciones, entre ellas el mercado y el Estado, de su evolución, guardando similitud metodológica con la teoría evolucionista; se orienta a las reglas de juego que guían el comportamiento de los agentes en la sociedad fundamentales para explicar los fenómenos económicos.

El neoinstitucionalismo económico crítica la racionalidad instrumental de la microeconomía neoclásica que bajo los supuestos: maximización de la utilidad, racionalidad de la elección, escala de valores establecida, información y competencia perfecta y, por tanto, clarificación de los mercados, crean un vacío al no considerar el papel que desempeñan las instituciones, reglas y normas en el sistema económico.

Para Ayala Espino (1992), la nueva economía institucional plantea que el mercado no se reduce a relaciones de precios y cantidades entre individuos (*homo economicus*) en las que la suma de todas las decisiones explica el funcionamiento del mercado, sino de acuerdo a Douglass North se requiere una “teoría de las instituciones [...], introducir en el mundo real con sus fricciones [...], los costos de transacción para iluminar los nudos ciegos que la miopía del modelo neoclásico les ha impedido observar” (Ayala, 1992: 12).

North (1993) señala que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.

El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por el cual es la clave para entender el cambio histórico” (North, 1993: 13). Las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político sino, además, es “innegable que afectan el desempeño de la economía [...] reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana” (North, 1993: 14). Las instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema, y al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema (Rivas, 2003)⁷.

Evidentemente un gobierno que se desenvuelve dentro de un marco de reglas claras, las cuales cobran vida a través de las instituciones, contribuye notablemente a generar un ambiente de mayor certidumbre en las sociedades.

Las reglas formales o instituciones formales incluyen reglas políticas y judiciales, reglas económicas y contratos entre particulares, y están ideadas para definir los límites de la acción, los beneficios garantizados y las obligaciones adquiridas, así como los castigos por infringirlas. Las reglas políticas, por ejemplo, definen la naturaleza del gobierno: sus principios, su estructura de decisiones y el control de su agenda.

⁷ Se entiende por intercambio toda relación o interacción entre individuos o entre individuos y entidades como empresas, compañías u oficinas gubernamentales. Y son las instituciones las encargadas de supervisar estas interrelaciones

Las reglas económicas, por su parte, regulan aspectos como derecho de propiedad y las normas de intercambio. Las reglas sociales, por último, determinan los límites y las diferencias entre el comportamiento que es tolerado por una sociedad y el que es rechazado. Dentro de la jerarquía de las instituciones formarles la parte más alta, es decir, las constituciones políticas, es siempre más difícil de modificar que la más baja, como en los casos de los acuerdos y los contratos individuales.

Como se puede apreciar, el neoinstitucionalismo económico se preocupa más por el impacto de las instituciones en el comportamiento de los actores sociales, políticos y económicos y en el desempeño económico o desarrollo a través de instituciones. Así pues, para este enfoque el cambio institucional es un evento discreto y no un proceso permanente de ajuste y aprendizaje, lo que significa que el cambio en las instituciones ocurriría cuando la institución ha fracasado en su intento de satisfacer los requerimientos para los que se formó, es decir, el cambio institucional iniciaría cuando las instituciones son ineficientes en el momento de realizar su encomienda para la que fueron diseñadas y creadas.

1.8.1. El Estado como institución.

El Estado es una institución encargada de establecer el orden legal y las reglas para la convivencia en la sociedad. Es decir, “es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos y grupos están obligados a acatarlas. [Por tanto] el Estado es la única organización institucional autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas económicas y políticas” (Ayala, 1992: 14).

Así, el Estado es la institución encargada de generar un marco regulatorio a través de leyes, reglamentos y ordenamientos, que dan cuerpo al mercado como institución. Sin Estado, el mercado sería un simple espacio de compradores y vendedores entendidos como sujetos abstractos. El Estado, por tanto, “es el responsable de salvaguardar que el mercado sea el ámbito de negociaciones, transacciones y de movimiento para que la sociedad obtenga de él, los elementos indispensables para su reproducción” (Uvalle, 1998: 46).

Toca al Estado promover, alentar, coordinar e impulsar con acciones estratégicas lo que la sociedad necesita, como refiere Oszlak:

“[...] las nuevas fronteras que se están dibujando entre la sociedad y el Estado deben preservar, para este último, un territorio y un papel irrenunciables: un ámbito de intervención, un papel conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad en las que se funda, desde sus orígenes, el orden capitalista. La redefinición de reglas de juego entre ambas esferas no debe implicar la desaparición del Estado. Sin duda, su transformación cualitativa y cuantitativa sería inevitable, pero la continuidad de su existencia y la posibilidad de que siga desempeñando un papel socialmente relevante y deseable requerirán que el propio proceso de transformación esté inspirado en una concepción que rechace, simultáneamente, las nociones antitéticas acerca de la inevitable supremacía del mercado sobre el Estado, o de éste sobre aquél” (Oszlak, 1994: 47).

De esta manera, se concibe al Estado como la organización institucional con mayor capacidad para generar y fijar simultáneamente las reglas y normas para operar y gobernar el sistema socioeconómico en su conjunto.

1.9. Hacia una redefinición de las funciones Estado.

La globalización tornó imperativa la redefinición de las funciones del Estado. Su nuevo papel es el de facilitar que la economía nacional se vuelva internacionalmente competitiva. Ello no significa que deba reducir su papel en el respectivo campo de actividad. Al contrario, la regulación y la intervención estatal siguen siendo necesarias en la educación, la salud, la cultura, el desarrollo tecnológico, la inversión de infraestructura, la justicia, etcétera, planteando que las mismas no sólo deben tender a compensar los desequilibrios distributivos provocados por el mercado globalizado, sino principalmente a capacitar a los agentes económicos para competir en el ámbito internacional.

Por ejemplo, los procesos de integración económica exigen mayor competitividad en extensos campos del sector público, la cual deberá adoptar nuevos sistemas decisorios similares a los del mercado, si pretende sobrevivir. En tal sentido, deberán revisarse los regímenes constitucionales y jurídicos existentes, para integrar los cambios y hacer coexistir las nuevas funciones y modalidades con el aparato tradicional de gobierno y administración, en las nuevas circunstancias. También, es necesario introducir cambios profundos en las tecnologías de gestión utilizadas en las prácticas burocráticas y en los sistemas decisorios. Ello con el propósito de generar una nueva cultura de la función pública, en la que la actitud y el comportamiento de los funcionarios sean congruentes con las nuevas orientaciones y tecnologías de gestión empleadas. Y por ende, mejorar la adaptabilidad de los gobiernos nacionales a sus entornos internacionales.

Cuestiones tales como la creación de monopolios privados; la formación de oligopolios empresariales y su consecuente efecto sobre la estructura de producción y las relaciones de poder entre el Estado y corporaciones; la especulación financiera que escapa a los márgenes de control de los sistemas financieros nacionales; el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, la formación de grupos guerrilleros que debilitan la seguridad y estabilidad social de los estados. Las diferentes modalidades de pobreza (alimentaria, capacidades y patrimonio) y la extrema pobreza; la fuerza de trabajo desplazada del empleo público y no absorbida por el sector privado; la migración a los países desarrollados en busca de mejores niveles de vida dada la falta de oportunidades en su propio país, son parte de la agenda del Estado precisamente cuando es menor su capacidad para resolverlas e intenta insertarse al mundo globalizado.

En la actualidad, se tiene que pugnar por un Estado fuerte y activo, que ejerza un mayor control estatal sobre los recursos, que establezca las prioridades del gasto e imponga restricciones. El Estado tiene un papel particular que jugar en la educación, la salud, la protección social y el medio ambiente, así como, garantizar y mejorar el funcionamiento de los mercados y de las actividades del sector privado, a través de trabajos de infraestructura, de la elaboración de un marco legal y reglamentario, que permita que la competencia se ejerza eficazmente, y de intervenciones selectivas en la industria y la agricultura para estimular la creación y la difusión de nuevos conocimientos.

Véase la experiencia de los países del sudeste asiático, donde la idea de intervención estatal y desarrollo resultan inseparables, en una economía globalizada.

La estrategia dirigida por el Estado para el desarrollo, en diversas esferas, incluida la promoción de sectores, el financiamiento, la promoción de exportaciones, la protección, el desarrollo del capital humano, entre otros, en las economías de Corea del sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong, e inclusive China.

Los países del sudeste asiático conciben al Estado guiando a una sociedad orgánica hacia una competencia efectiva en el mercado global, con el fin de aumentar el poder y la riqueza del Estado y la sociedad, pero también concibe a esta competencia teniendo lugar dentro de un contexto de ventaja comparativa no estática, sino dinámica, donde el Estado ayuda a la sociedad a ascender cada vez más en la escala de la tecnología, desplazándose de las industrias de baja tecnología y bajos salarios hacia las de alta tecnología y altos salarios.

El éxito económico de estos países se debe a que fueron capaces de controlar los términos en que se involucraron en la economía global. Es decir, determinaron su propio ritmo de cambio sin disminuir el papel del Estado. Cada uno se aseguró al crecer que los beneficios se distribuyeran con equidad y rechazó los dogmas básicos del Consenso de Washington, que postula un mínimo papel del Estado, una rápida privatización y liberalización. En cambio, aquellos países que han dejado que la inserción en la globalización sea manejada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, no han tenido buenos resultados.

De este modo, la idea moderna de la economía se basa en un concepto de Estado como el *primum mobile* del progreso socioeconómico.

Es decir, para la teoría económica, el Estado es el mecanismo primario para superar ciertas limitaciones importantes inherentes en la estructura de las economías domésticas y el medio ambiente de la economía global.

Referencias

Ayala Espino, José (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: UNAM-Miguel Angel Porrúa, 79.

Ayala Espino, José Luis (1992). *Límites del mercado. Límites del Estado*. México, INAP, 14, 83.

Aoki, Masahiko, Hyung-ki, Kim y Okuno-Fujiwara, Masahiro [comp.] (2000). *El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental. Un análisis comparado*. México: Ed. FCE, El trimestre Económico, 7.

Barr, Nicholas (1987). *The economics of the welfare state*. Standford University Press.

Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE, 89.

Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio (1983). *Las empresas públicas en México*. México: Ed.Porrúa.

Gold, David A., Clarence Y. H. Lo y Erik Olin Wright (1977), "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista", en Sonntag, Heinz y Héctor Valecillos (comp.). *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. México: Siglo XXI, 33.

Habermas, Jürgen (1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Ed. Amorrortu.

- Hayek, A. (1979). *The Pretence of Knowledge*. Existe edición en español. ¿Inflación o pleno empleo? México, Ed. Diana.
- Hinostroza Fernández, Luis (1997). *Privatizaciones, megatendencias y empresas públicas*. México: UAM- Azcapotzalco, 122, 129.
- Huntington, Samuel y Crozier, Michel (1978), “La gobernabilidad de la democracia” en *Cuadernos Semestrales EU*, México: CIDE, 1978, 380.
- Kalmanovitz, Salomón (2003), “El neoinstitucionalismo como escuela”, en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 5 (9), Segundo semestre, 193-194.
- Kanoussi, Dora (1984), “Crisis orgánica y transformaciones del proceso de trabajo”, en López Díaz, Pedro (coord.). *La crisis del capitalismo. Teoría y práctica*. México: Siglo XXI, 531.
- Keynes Maynard, John (1970). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. México: FCE, 81 y 97.
- Kuhn S., Thomas (1982). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE.
- Krueger, A. O. (1974), “The political economy of the rent seeking society” en *American Economic Review*, No. 64.
- Martin, Fernand (1986), “Un método para evaluar el establecimiento y el desempeño de las empresas públicas controladoras”, en *Empresa pública. Problemas y Desarrollo*, México: CIDE, Vol. 1 (1), 80.
- Miliband, Ralph (1970). *El Estado en la sociedad capitalista*. México: Siglo XXI, 22.
- Negri, Antonio (1985), “John M. Keynes y la teoría capitalista del Estado en *Revista Estudios Políticos*, Nueva Época, Vol. 4 (2 y 3), México, 7.
- North, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Ed. FCE, 13-14.
- Offe, Claus (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Buenos Aires: Alianza Universidad.
- Oszlak, Oscar (1994), “Estado y sociedad: las nuevas fronteras” en Kliksberg, Bernardo (comp.). *El rediseño del estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP-FCE, 1994, 47.
- Phelps, E. S. (1986) *Economía política*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Pipitone, Ugo (1994). *La salida del atraso. Un estudio comparativo*. México: FCE-CIDE, 60.
- Poulantzas, Nicos (1976). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Ed. Siglo XXI.
- Rivas Leone, José Antonio (2003), “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, en *Reflexión Política*, Año 5 (9),
- Robinson, Joan (1979), “*Collected Economics Papers*”, Vol. V, Oxford Blackwell, 72.
- Robinson, Joan (1964). *Economic Philosophy*. London: Pelican, 54.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1998). *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México: IAPEM-UAEM, 46.

Villarreal, René (1993). *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*. México: FCE, 112.

Witker V., Jorge (1985). *Curso de derecho económico*. México: UNAM, 34.

Sweezy, Paul (1968). *Teoría del desarrollo capitalista*. México, FCE, 243.